Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8453**

16. Wahlperiode 07. 03. 2008

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Ulla Lötzer, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Politik vollzieht sich in modernen Gesellschaften immer mehr als Gesellschaftspolitik, an deren Willensbildungs- und Aushandlungsprozessen zahlreiche Akteure mitwirken. Gesetzgeberische Entscheidungen sind in vielen Bereichen nicht mehr Ausdruck machtvoller Staatspolitik in einem Über-/Unterordnungsverhältnis, sondern potentiell Betroffene können während des Gesetzgebungsverfahrens Einfluss nehmen. Diese an sich positiv zu bewertende Entwicklung hat zu einer verbandlichen Organisation und Professionalisierung der Interessenvertretung gegenüber den politischen Institutionen geführt. Die Einflussnahme von Lobbyisten auf politische Entscheidungsprozesse ist ein bedeutendes gesellschaftliches Faktum geworden.

2. Lobbyismus ist ein differenziert zu betrachtendes Phänomen pluralistischer Demokratien und changiert zwischen dem Anspruch legitimer, demokratischer Interessenvertretung und illegaler Einflussnahme, die bis hin zu Korruption reichen kann. Einerseits zwingen zwar die Komplexität der politischen Inhalte sowie die parlamentarische Schnelllebigkeit die Politikerinnen und Politiker immer mehr, auf externe Information und Beratung zurückzugreifen. Andererseits stellt sich Lobbyismus auch als Privatisierung von Politik dar, indem die Entscheidungsfindungsprozesse maßgeblich von Akteuren bestimmt werden, denen die Verfassung keine Rolle im politischen System zugewiesen hat.

3. Die Gesetzgebung muss in einem demokratischen Rechtsstaat auf einem Willensbildungsprozess beruhen, der für die Bürgerinnen und Bürger voll und ganz durchschaubar ist. Die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse stellt daher auch ein entscheidendes Indiz für die Legitimität der lobbyistischen Einflussnahme auf die Gesetzgebung dar.

   Wer sich in Übereinstimmung mit der Verfassung und dem Willen der Bevölkerungsmehrheit sieht, profitiert regelmäßig davon, seine Position und seinen Versuch der Einflussnahme transparent zu machen. Gleiches gilt für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gesellschaftlicher Gruppen, die ihre Forderungen durch überzeugende Argumente und wahrheitsgemäße Informationen untermauern können. Wer allerdings mit Hilfe verdeckten politischen Einflusses Partikularinteressen durchzusetzen versucht, meidet den öffentlichen Diskurs und verletzt so die Regeln der demokratischen Willensbildung. Eine solche Vorgehensweise erweckt zumindest den Anschein, Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit erlangen zu wollen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters vorzulegen, welcher folgenden Vorgaben gerecht wird:

   a) Lobbyisten haben die sanktionsbewehrte Pflicht, sich in das Register einzutragen. Als Lobbyisten gelten insoweit alle, die berufsmäßig im eigenen Interesse oder im Auftrag anderer oder ehrenamtlich wiederkehrend auf die Gesetzgebung, Verordnungsgebung oder andere staatliche Direktiven Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern der Parteien, Regierungsmitgliedern sowie Mitgliedern von Verwaltungseinrichtungen suchen, herstellen und pflegen.

   b) In diesem Register müssen die Lobbyisten über die Angaben in der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten „Öffentlichen Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter“ hinaus die Aufwendungen für ihre Lobbyarbeit und deren Nutznießerinnen und Nutznießer offenlegen. Soweit sie nicht im eigenen Interesse handeln, haben sie ihre Auftraggeberinnen und Auftraggeber und deren Aufwendungen anzuzeigen. Insoweit muss auch eine Möglichkeit geschaffen werden, damit diese Regelung nicht durch das Dazwischenschalten von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aufgrund ihrer Verschwiegenheitspflicht umgangen werden kann, denn Sinn und Zweck der Verschwiegenheitspflicht ist nicht der berufsrechtliche Schutz eines Anwaltslobbyings.

   c) Sollten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lobbyorganisationen bzw. Unternehmen an Ministerien ausgeliehen werden, beratend oder anderweitig an parlamentarischen Initiativen der Bundesregierung beteiligt zu sein, muss sowohl in dem Register als auch in der parlamentarischen Initiative, die die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter (mit-)bearbeitet hat, ein entsprechender Vermerk erfolgen.

   d) Zur Führung des Registers und zur Durchsetzung von Sanktionsmöglichkeiten wird eine Stelle mit Ombudsmann-Funktionen beim Deutschen Bundestag eingerichtet. Diese hat das Register zu verwalten, Hinweise auf mögliche Verstöße entgegenzunehmen und zu überprüfen, eigenständig Prüfungen durchzuführen und bei Pflichtverstößen Sanktionen festzusetzen;

2. das Register, die Aufstellungen über Aufwendungen und die Stellungnahmen zu den parlamentarischen Initiativen im Internet übersichtlich öffentlich zu machen, damit Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, welche Personen, Verbände, Unternehmen und Interessengruppen auf gesetzliche Regelungen und behördliche Maßnahmen und Vorgehensweisen Einfluss haben und welche Informationen auf welchen Wegen wen beeinflussen können oder sollen;

3. sich dafür einzusetzen, dass in den Ländern ebenfalls obigen Vorgaben entsprechende Lobbyistenregister eingeführt werden und dass das auf europäischer Ebene geplante, zunächst freiwillige Register den genannten Vorgaben entspricht. Dazu muss es nach Ablauf der einjährigen Probezeit in ein verpflichtendes Register umgewandelt werden. Das Register auf Länderebene muss auch Lobbyismus auf kommunaler Ebene erfassen;

4. Gesetzentwürfe und andere parlamentarische Initiativen gleichberechtigt zugänglich zu machen. Das heißt, sobald eine Person, die nicht der Bundesregierung angehört und auch nicht bei dieser angestellt ist, einen Gesetzentwurf, an dem ein Mitglied oder eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Bundesregierung mitgewirkt hat, erhält, muss dieser zwingend allen Interessierten mittels des Internets zugänglich gemacht werden;

5. dafür Sorge zu tragen, dass bei öffentlichen Anhörungen zu parlamentarischen Initiativen die benannten Sachverständigen und ihre Stellungnahmen umgehend im Internet veröffentlicht werden.

Berlin, den 6. März 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Der ständige Informationsaustausch zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite ist Bestandteil unseres politischen Systems und wirkt sich in den meisten Fällen in der Sache positiv aus. Die Einwirkung der Zivilgesellschaft auf den Staat ist Ausdruck der Demokratie und Voraussetzung, um dessen stetige Fortentwicklung zu ermöglichen.

Eine institutionalisierte Form des Informationsaustauschs und der Interessenvertretung stellt der sogenannte Lobbyismus dar. Als Lobbyisten lassen sich insoweit alle, die berufsmäßig im eigenen Interesse oder im Auftrag anderer oder ehrenamtlich wiederkehrend auf die Gesetzgebung, Verordnungsgebung oder andere staatliche Direktiven Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern der Parteien, Regierungsmitgliedern sowie Mitgliedern von Verwaltungseinrichtungen suchen, herstellen und pflegen, definieren. Von dieser Umschreibung ausdrücklich nicht erfasst sind einzelne Bürgerinnen und Bürger, die sich regelmäßig, beispielsweise durch Briefe an Abgeordnete, Petitionen oder Onlineaktionen, äußern, da diese weder ehrenamtlich noch berufsmäßig tätig werden.

Das Grundgesetz schützt die Organisation und Wahrnehmung von Interessen durch die Vereinigungsfreiheit des Artikels 9 des Grundgesetzes (GG) und auch auf die Meinungsfreiheit kann sich das Lobbying berufen. Lobbyismus lässt sich also als eine in unserem pluralistischen System angelegte Tatsache verstehen.

Allerdings ist er auch eine Form der Interessenvertretung in der Politik, die ein Einfallstor für Korruption und die illegitime Durchsetzung von Partikularinteressen darstellt. Der Einfluss von ökonomischen und gesellschaftlichen Interessengruppen auf politische Entscheidungen in Form des Lobbyismus kann zudem mit zentralen Prinzipien der Demokratie in Konflikt geraten. Vor allem die Grundsätze der Öffentlichkeit politischer Prozesse, der Gleichheit aller Bürger, der Verfahrensmäßigkeit der Generierung politischer Entscheidungen und der weitestgehenden Transparenz öffentlicher Angelegenheiten, lassen nicht zu, dass sich ein politisch so bedeutsames Phänomen wie der Lobbyismus in einem nahezu kontrollfreien Raum abspielt.

Eine Reglementierung des Einflusses von Interessengruppen auf die Politik ist auch im Hinblick auf die inhaltlichen Ergebnisse der Gesetzgebungsverfahren und damit unter materiellen Gerechtigkeitsgesichtspunkten unverzichtbar. In unserem pluralistischen System formaler Gleichheit besteht nämlich keine reale Waffengleichheit der gesellschaftlichen Interessen. Die Durchsetzbarkeit derselben hängt stark von den wirtschaftlichen und strukturellen Mitteln ihrer Inhaberinnen und Inhaber ab.

Die gesellschaftlichen Machtverhältnisse verstetigen sich so in undemokratischer Weise durch ihren unterschiedlich starken Zugang zur Politik. Die politische Forcierung sinkender Reallöhne bei steigenden Unternehmensgewinnen

zeigt, dass sich die Interessen der ökonomisch stärkeren Wirtschaftslobbyisten gegenüber denjenigen von Gewerkschaften und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durchsetzen. Der unwürdige staatliche Umgang mit sozial Schwachen und Arbeitslosen steht im direkten Zusammenhang mit dem Mangel einer durchsetzungsfähigen Vertretung ihrer Interessen. Auch allgemeinen Interessen, wie beispielsweise denjenigen der Verbraucherinnen und Verbraucher, fehlt eine schlagkräftige Lobby, da es schwieriger ist, sie mittels verbandlicher Organisation zu bündeln. Großen Wirtschaftszweigen gelingt es demgegenüber regelmäßig, ihre Interessen in Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen und im Ergebnis zu wahren.

Aber auch innerhalb der Verbände dominieren die starken Akteure, wie die Großgrundbesitzerinnen und Großgrundbesitzer bei der Bauernschaft und die Großunternehmen in den Wirtschaftsverbänden. Kleine und mittelständische Unternehmen sind daher innerhalb ihrer eigenen Interessenvertretungen unterrepräsentiert. Hinzu kommt das praktisch permanente Ungleichgewicht zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Interessengruppen, welches sich in der nahezu vollständigen Marginalisierung wirtschaftlich unerwünschter Interessen ausdrückt.

In der Bundesrepublik Deutschland existieren keine nennenswerten rechtlichen Rahmenbedingungen für Zulässigkeit und Form der Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Politik. Zwar wird seit 1972 beim Deutschen Bundestag die „Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter“ geführt. Sie enthält die Anschrift des jeweiligen Verbandes sowie Angaben zu Vorstand und Geschäftsführung, zur Verbandsvertretung, zum Interessenbereich, zur Mitgliederzahl und zur Anzahl der angeschlossenen Organisationen. Allerdings hat sich diese als ein untaugliches Mittel zur Herstellung von Transparenz erwiesen. Es erfolgt weder eine Prüfung der Zulassung, noch gibt es eine Pflicht zur Registrierung. Zudem sind die Informationen wenig aufschlussreich, da nicht ersichtlich ist, welche Mittel die Verbände besitzen, woher sie diese beziehen und wie sie sie verwenden. Daher ist auch nicht ersichtlich, wessen Interessen wirklich hinter den Verbänden stehen. Zudem existiert keine Aufstellung über die Unternehmensvertreterinnen und Unternehmensvertreter, obwohl es kaum Großunternehmen gibt, die keine eigene Interessenvertretung in Berlin unterhalten. PR- und Lobbyagenturen sowie selbständige Lobbyisten werden ebenfalls nicht erfasst.

Da es sich bei dem Phänomen Lobbyismus um eine notwendige und grundrechtlich geschützte Tätigkeit handelt, ist es sachgerecht, durch die Herstellung weitestgehender Transparenz in Form eines verpflichtenden Lobbyistenregisters auf die Redlichkeit der Interessenvertretung hinzuwirken. Insbesondere durch die Offenlegung der Aufwendungen von Lobbyisten und Unternehmen sowie deren jeweiligen Nutznießer wird die Öffentlichkeit in die Lage versetzt zu erkennen, inwieweit demokratisch nicht legitimierte Akteure auf das Ergebnis eines Gesetzgebungsprozesses Einfluss genommen haben. Auch die Verpflichtung, die Mitarbeit von Lobbyisten oder ausgeliehenen Angestellten von Unternehmen bei Gesetzentwürfen in Ministerien in dem Lobbyistenregister und dem jeweiligen Gesetzentwurf zu vermerken, ist ein notwendiger Schritt zur Herstellung von Transparenz. Allerdings ist die Mitarbeit von Angehörigen der Privatwirtschaft oder Lobbygruppen bei parlamentarischen Initiativen der Bundesregierung schon grundsätzlich abzulehnen. Die Registrierungspflicht stellt somit keinesfalls die Akzeptanz dieser demokratisch zweifelhaften Verfahrensweise dar, sondern soll angesichts der kritikwürdigen Praxis wenigstens die bestehenden Beteiligungen privater Akteure offenlegen.

Eine derartige Mindestregulierung erfordert auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches in BVerfGE 40, 296, 327 – im Zusammenhang mit der Abgeordnetenbesoldung – ausgeführt hat: „… das demokratische und

rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) verlangt, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“

Auch und insbesondere auf europäischer Ebene ist die Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters notwendig. Selbst konservative Schätzungen gehen davon aus, dass 15 000 bis 20 000 Lobbyisten in Brüssel tätig sind. Das im Rahmen der European Transparency Initiative (ETI) durch die Kommission am 3. Mai 2006 vorgestellte Grünbuch, welches Vorschläge für mehr Transparenz im EU-Lobbying enthält, ist stark verbesserungsbedürftig. Die in dem Register erfassten Angaben sind nicht geeignet, hinreichende Transparenz herzustellen. Zu Recht wird an dem Entwurf kritisiert[1], dass er lediglich ein freiwilliges Registrierungssystem enthält und keinerlei Ansätze zeigt, den privilegierten Zugang von Wirtschaftslobbyisten zu beenden. Ebenso wenig schafft er Transparenz über die schon grundsätzlich abzulehnende Praxis, nur kurzfristig für die Kommission tätige Beschäftigte zur Bearbeitung von Gesetzgebungsinitiativen hinzuzuziehen.

1 Etwa: Pressemitteilungen ALTER-EU vom 3. Mai 2006 und 21. März 2007.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333